

## Le processus des reformes relatives au système fiscal marocain

### The reform process of the Moroccan tax system

**Houria Zaam, (*Enseignante chercheuse*)**

*Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Tétouan  
Université Abdelmalek Essaâdi, Maroc*

**Majid Yousfi, (*Doctorant en sciences de gestion*)**

*Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Tétouan  
Université Abdelmalek Essaâdi, Maroc*

<b>Adresse de correspondance :</b>	FSJES de Tétouan, Université Abdelmalek, Essaâdi. Route de Martil, Tétouan. Tél : 0539687086 <a href="mailto:yousmaj@yahoo.fr">yousmaj@yahoo.fr</a>
<b>Déclaration de divulgation :</b>	Les auteurs n'ont pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.
<b>Conflit d'intérêts :</b>	Les auteurs ne signalent aucun conflit d'intérêts.
<b>Citer cet article</b>	Zaam, H., & Yousfi, M. (2021). Le processus des reformes relatives au système fiscal marocain. International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, 2(6), 281-293. <a href="https://doi.org/10.5281/zenodo.5651959">https://doi.org/10.5281/zenodo.5651959</a>
<b>Licence</b>	<b>Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND</b>

**DOI: 10.5281/zenodo.5651959**  
**Received:** September 30, 2021

**Published online:** November 07, 2021

## **Le processus des reformes relatives au système fiscal marocain**

### **Résumé**

Aujourd'hui la politique fiscale n'a plus comme seule mission la collecte des ressources financières. Elle est devenue un instrument efficace pour la mise en place de la politique socio-économique de l'État. De ce fait, tout changement ou réforme du système fiscal aura son doute un enjeu sur l'économie d'un pays. Dans le cas du Maroc, la succession des réformes du système fiscal marocain entamées durant les trois dernières décennies montre la volonté des pouvoirs publics d'adapter la politique fiscale aux évolutions économiques et sociales du pays.

Ces réformes ont généralement suivi la tendance internationale, et par conséquent ont cherché à rendre la fiscalité plus favorable à la croissance et à l'investissement, avec des allègements d'impôt sur le revenu et une modernisation de la fiscalité des sociétés.

En effet, les réformes réalisées, depuis les années 80 jusqu'à nos jours, s'inscrivent dans une volonté de modernisation et de simplification afin de garantir au système fiscal la clarté et l'efficacité. Cependant, en dépit des avancées réalisées, le système fiscal marocain continue à souffrir de plusieurs difficultés comme l'instabilité, la complexité, l'inefficacité par rapport au vrai potentiel fiscal du Maroc.

Dans ce contexte une nouvelle loi-cadre (69-19) portant réforme fiscale, vient d'être publiée au BO le 05 Août 2021, afin d'orienter et de cadrer ce grand chantier et d'harmoniser la politique fiscale avec le nouveau modèle de développement.

Au niveau de cet article théorique, nous essayerons d'analyser dans un premier temps les étapes phares dans le processus de la réforme du système fiscal marocain, ensuite nous allons essayer de discuter les caractéristiques de ce système, après examinerons les objectifs de la nouvelle loi-cadre portant réforme fiscale et enfin, nous formulerons certaines recommandations.

**Mots clés :** Système fiscal, Réforme, Politique fiscale, Impôt.

**Classification :** H2.

**Type de papier :** Article théorique

### **Abstract**

Today, tax policy no longer has the sole mission of collecting financial resources. It has become an effective instrument for the implementation of the state's socio-economic policy. Therefore, any change or reform of the tax system will undoubtedly have an impact on the economy of a country.

In the case of Morocco, the succession of reforms of the Moroccan tax system initiated during the last three decades shows the will of the public authorities to adapt the tax policy to the economic and social evolution of the country.

These reforms have generally followed the international trend, and therefore have sought to make taxation more growth and investment friendly, with income tax cuts and corporate tax modernization.

In this context, a new framework law (69-19) on tax reform has just been published in the Official Gazette on August 5, 2021, in order to guide and frame this major project and to harmonize the tax policy with the new development model.

In this theoretical article, we will first try to analyze the milestones in the process of reforming the Moroccan tax system, then we will try to discuss the characteristics of this system, then we will examine the objectives of the new framework law on tax reform and finally, we will make some recommendations.

**Keywords :** Tax system, Reform, Tax policy, Tax.

**Classification :** H2.

**Type of paper :** Theoretical article

## 1. Introduction

La fiscalité a toujours constitué un levier important des politiques publiques qu'elles relèvent des doctrines économiques d'obédiences classiques ou keynésiennes.

La théorie des finances publiques distingue deux courants selon le fondement de l'analyse fiscale qu'ils adoptent. Le premier considère que la fiscalité doit se limiter à financer les fonctions régaliennes de l'État en introduisant le minimum de distorsions dans l'économie. Il recommande de prendre en considération le principe de la «capacité contributive». Alors que le second bloc considère que la fiscalité peut être utilisée comme instrument en vue d'augmenter le bien-être économique général, par le biais d'une redistribution ou d'une incitation à des comportements plus vertueux. En plus de sa fonction classique consistant à assurer le fonctionnement des services publics, l'impôt est utilisé aussi par les pouvoirs publics comme instrument d'intervention dans la vie économique et sociale, afin de régulariser la croissance, réduire les inégalités sociales et spéciales.

Les économistes appartenant à la première école s'apparentent à la tradition classique pour laquelle l'impôt doit être le plus neutre possible et ne pas déformer les comportements des agents économiques. Alors que les économistes de la seconde école s'inscrivent dans la tradition interventionniste de la fiscalité comme l'indique Arthur Cecil Pigou.

L'instauration d'un système fiscal constitue, généralement, un instrument entre les mains des pouvoirs publics afin d'orienter l'activité et les choix des agents économiques de façon à obtenir ou à réaliser les objectifs de la politique publique.

L'établissement d'un système fiscal nécessite un choix rationnel vis-à-vis des sources, des assiettes et des taux d'imposition.

La question de la réforme du système fiscal a constitué, au fil des années, une préoccupation majeure pour les décideurs publics comme pour les économistes.

Pour le Maroc, l'évolution du système fiscal marocain a passé par plusieurs phases et a connu plusieurs changements. Souvent, les réformes étaient réalisées sous la pression de contraintes budgétaires, ayant permis l'instauration des premiers impôts modernes. Les changements qu'a connu le système fiscal national avaient comme fondement, le consentement, la solidarité et l'incitation économique, pour aboutir actuellement à un système moderne. Cependant, si les réaménagements effectués ont permis au Maroc de se doter d'un système fiscal comportant les caractéristiques d'une fiscalité moderne, ils n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés au départ en ce qui concerne l'équité sociale et l'efficacité économique. C'est pourquoi, aujourd'hui, la réforme du système fiscal marocain actuel devient une nécessité et une priorité afin, de remédier, d'une part, aux différents dysfonctionnements qui constituent un handicap, et d'autre part, l'adapter aux changements économiques, sociaux et environnementaux réalisés soit au niveau national ou à l'échelle mondiale.

En effet, le système fiscal actuel souffre de plusieurs limites. Ainsi en matière de la TVA, on constate que la base imposable devrait être élargie étant donné que plusieurs opérations économiques continuent à bénéficier de l'exonération ou se trouvent hors champ d'application. Ceci s'ajoute à l'application de quatre taux (20%, 14%, 10% et 7%) ce qui met en cause le principe de la neutralité de cet impôt et aggrave le problème du buttoir. Au titre à l'impôt sur les sociétés (IS), on constate une forte concentration de la charge fiscale. Autrement dit, 82 % de l'IS est acquitté par seulement 2% des entreprises. Ce constat est valable aussi pour l'IR où 75% des recettes proviennent des salaires avec une faible contribution des personnes physiques non-salariées (commerçants, entrepreneur exerçant à titre individuel, professions libérales).

D'un autre côté, il faut souligner que les différentes mesures dérogations « dépenses fiscales » pèsent lourdement sur le budget de l'État (28 914 MDH en 2020) et augmentent la complexité et l'inéquité du système fiscal.

Dans ce cadre, et afin de mettre en place les recommandations des 3èmes assises nationales sur la fiscalité, une loi-cadre portant réforme fiscale vient d'être publiée au Bulletin Officiel (BO).

Dans cet article nous allons faire la lumière, tout d'abord, sur le processus des réformes fiscales au Maroc et les résultats obtenus depuis la réforme profonde des années quatre-vingt jusqu'à nos jours, ensuite nous allons discuter les caractéristiques du système fiscal marocain et enfin nous examinerons les objectifs fondamentaux de la loi-cadre n° 69-19 portant réforme fiscale publiée dans le B.O le 25 hijra 1442 (5 août 2021).

## **2. Les étapes phares dans l'évolution du système fiscal marocain depuis la loi-cadre de 1984**

On distingue à ce niveau trois étapes : la première concerne la réforme des années quatre-vingt, après la période allant de 1999 à 2011 et enfin la période récente s'étalant de 2011 à nos jours.

### **2-1. La réforme des années 80**

Afin de sortir de la crise qui a paralysé le pays et a fait entrer la Maroc dans un PAS (plan d'ajustement structurel), les pouvoirs publics ont entamé au début des années quatre-vingt une réforme structurelle du système fiscal. Cette dernière avait constitué une véritable coupure dans l'histoire de la fiscalité marocaine, elle avait fixé comme objectif essentiel de sortir d'un système devenu complexe et très peu efficace, et de passer à un nouveau système fiscal, à la fois cohérent, efficient et plus universaliste et assurant plus de garanties aux contribuables.

C'est la loi-cadre de 1984, dont l'un des principaux objectifs a été l'élargissement de l'assiette, qui a mis en pratique la réforme fiscale en instituant : la TVA (Taxe sur la valeur ajoutée) en 1985; l'IS (impôt sur les sociétés) en 1986 et l'IGR (Impôt général sur le revenu) en 1989.

La fiscalité marocaine s'est ainsi rapprochée dans son architecture globale des grands systèmes d'imposition qui constituent des références à l'échelle internationale.

Dans un premier temps, cette réforme avait permis d'augmenter les recettes budgétaires de 19% du P.I.B durant la période de 1980-1984 à 22,2% du P.I.B sur la période 1990-1994.

### **2-2. La période s'étalant de 1999 à 2011**

Le Maroc a opté pour une économie libérale, ouverte sur son environnement. Dans cette logique, des accords de libre-échange ont été conclus avec l'Union européenne, les États-Unis d'Amérique, certains pays arabes (Tunisie, Égypte, et Jordanie) et la Turquie.

La libéralisation et l'internationalisation des échanges ont conduit au démantèlement progressif des barrières douanières et ont induit une baisse des recettes à l'importation. Pour remédier à cette situation, une stratégie fiscale s'appuyant sur le développement de la fiscalité nationale a été adoptée pour prendre le relais et garantir un niveau de recettes indispensable au financement des dépenses publiques. Les réformes entamées au titre de cette période ont été inaugurées par l'organisation des premières assises nationales sur la fiscalité tenues en 1999 à Rabat qu'était une occasion afin de reprendre la réflexion sur le système dans sa globalité. Ainsi, sur la base des

recommandations issues de cette rencontre, de nombreuses mesures de simplification, d'harmonisation, de transparence et de rationalisation ont été introduites dans les lois de finances qui suivent cette date. Cette politique a permis de réaliser des résultats remarquables.

Dans ce cadre, on a assisté au titre des années 2000 et 2001 à la réforme des impôts synthétiques. Ce travail a été concrétisé par la suppression de certains impôts (PSN...) et l'intégration de la TPA, TPI, TPPRF et TPCVM dans l'IS ou l'IR. Au titre de 2002-2003, l'effort de simplification, de rationalisation et d'harmonisation a été poursuivi. Ainsi, le régime des sanctions a été réaménagé, de même pour la procédure de notification qui a fait l'objet d'une révision.

En matière de la TVA, le chantier de la réforme a été amorcé au cours de 2005, il avait comme objectif l'amélioration du potentiel de la taxe en restaurant sa neutralité par la réduction des distorsions liées à la multiplicité des exonérations et des taux.

Quant au chantier de la réforme des droits d'enregistrement (DE), il a été entamé en 2004, et avait pour objet la modernisation, et la simplification des textes régissant les DE et leur harmonisation avec les autres textes fiscaux. À titre d'exemple le nombre des taux relatifs aux DE a passé de 11 à 5.

Au niveau de la fiscalité dérogatoire, on a assisté à l'élaboration du premier rapport sur les dépenses fiscales en 2005. Ce travail constitue une réalisation pour le Maroc et un pas en avant vers la transparence budgétaire. Il faut souligner que le Maroc était parmi les premiers pays en Afrique à publier un rapport sur les dépenses fiscales. Ce dernier constitue une annexe à la loi de finances.

Du côté de la simplification des textes fiscaux, un travail préliminaire a été initié en 2005 par l'élaboration du livre s'assiette et du recouvrement (LAR) puis le livre des procédures fiscales (LP). Cet effort a été poursuivi et l'année 2007 a été couronnée par l'achèvement et la mise en place du code général des impôts (CGI). Il faut signaler que l'adoption de ce code était considérée comme le fruit du travail fait tout au long des années antérieures et qui a nécessité l'insertion dans les lois de finances de plusieurs mesures de simplification et d'harmonisation.

En matière de recouvrement, on a assisté durant cette période à la reprise du recouvrement de la TVA en premier temps (à partir du 4<sup>ème</sup> trimestre 2004) et ensuite à celui de l'IS (à parti de 2006). Ce qui avait un impact positif sur l'évolution des recettes de ces deux impôts.

La fin de l'année 2007 a connu la mise en place au niveau de la Direction Générale des Impôts (DGI) d'un nouveau système d'information appelé « Système Intégré de Taxation » (SIT).

Durant cette période, la fiscalité locale a connu aussi une réforme dans le sens de la simplification et de l'harmonisation avec la fiscalité de l'État. En effet, en partant du fait que la fiscalité locale fournit l'essentiel des ressources propres des collectivités locales, elle est appelée à jouer un rôle croissant dans le financement des besoins des collectivités locales. Afin de répondre à ce souci, une réforme a été entrée en vigueur le 1er janvier 2008 (la loi 47-06 sur la fiscalité des collectivités locales).

Ces changements associés aux mesures de suppression ou de réduction de certaines dépenses fiscales donnent une explication à un accroissement important des recettes fiscales ce qui a permis de combler la baisse entraînée par les révisions en baisse des taux d'imposition en matière de l'IS<sup>1</sup> et de l'IR<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le taux de l'IS est passé de 35% à 30% en 2008 et pour les établissements financiers le taux est fixé à 37% au lieu de 39.6%.

<sup>2</sup> Le taux marginal de l'IR est passé en 2009 de 42% à 40% et en 2010 il est passé de 40% à 38%.

### **2-3. La période allant de 2011 à 2021**

Le début de cette période a été marqué par plusieurs faits économiques, financiers et sociaux. En effet les répercussions de la crise financière qu'a connu le monde en 2008 sur l'économie nationale et internationale ainsi que les perturbations sociales liées au « printemps arabe » ont exigés la poursuite d'une politique fiscale dite d'exception pour, d'une part, faire face aux déséquilibres macro-économiques et aux contraintes budgétaires, et d'autre part, accompagner les mesures d'ordre économique et social entrepris par le gouvernement.

Ainsi, en vue d'alimenter le fonds d'appui à la cohésion sociale institué par la loi de finances 2012, le législateur a instauré des contributions de solidarité touchant aussi bien les personnes morales que les personnes physiques

Dans le but d'encourager les contribuables à assainir leur situation fiscale et augmenter les recettes fiscales, le législateur a instauré plusieurs amnisties fiscales. Ainsi, la loi des finances de l'année 2013 a prévu une amnistie des amendes, pénalités et majorations. Ensuite, les lois de finances des années 2014 et 2018 ont initié une autre amnistie fiscale et de change sur les avoirs et liquidités détenus à l'étranger. Au cours de l'année 2020 la LDF a instauré une régularisation spontanée de la situation fiscale des contribuables et une contribution libératoire au titre des amendes relatives aux incidents de paiement sur chèque ainsi que la régularisation spontanée au titre des avoirs et liquidités détenus à l'étranger.

Sur le plan de l'élargissement de l'assiette fiscale, on a assisté à l'insertion de certaines dispositions par exemple : l'institution d'un dispositif visant d'intégrer le secteur informel dans l'économie structurée, l'instauration du régime de l'autoentrepreneur, la fiscalisation progressive du secteur agricole débutée depuis 2014. À noter que les contribuables qui réalisent un CA qui ne dépasse pas 5 millions de DH continuent de bénéficier de l'exonération.

Quant à l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers et l'instauration d'un climat de confiance entre l'administration et les citoyens, on peut citer comme mesures, à titre d'exemple : tout d'abord, la promulgation du référentiel des prix pour les transactions immobilières ce qui a limité le pouvoir d'appréciation de l'administration fiscale et a fait baisser le nombre de réclamations en matière de l'IR sur les profits fonciers.

Ensuite la catégorisation des sociétés qui vise un traitement préférentiel en faveur des contribuables honnêtes et donc une nouvelle forme de relation entre la DGI et le Citoyen-Client. Ce qui va permettre de Gagner en compétitivité en réduisant le coût de conformité et en véhiculant une image « d'entreprise citoyenne et responsable ».

Le renforcement des garanties du contribuable lors du contrôle fiscal avec la mise en place d'une charte de contribuable lui expliquant ses droits et ses obligations. Ce document doit obligatoirement être notifié au contribuable lors d'un contrôle fiscal sous peine de la nullité de la procédure.

Et enfin, la généralisation des télé-déclarations et télépaiement. Ce chantier a démarré depuis 2010 pour certains contribuables (les sociétés qui réalisent un CA qui dépasse 100 millions de DH) ensuite ce seuil a été revu à la baisse (50 millions de DH puis à 20 millions de DH) avec la possibilité d'opter à ce mode de déclaration et de paiement. À partir de 2016 il est généralisé pour toute les contribuables y compris les particuliers.



### 3. Les caractéristiques du système fiscal marocain

À l'instar des pays développés, le système fiscal marocain est composé de plusieurs impôts et taxes qui contribuent soit au budget de l'État soit au budget des collectivités locales. Les textes qui régissent les impôts de l'État ont été rassemblés dans le Code général des Impôts, on parle ici de : l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu, la Taxe sur la Valeur ajoutée, les Droits d'enregistrement, les Droits de timbre, la Taxe spéciale Annuelle sur les Véhicules Automobiles, la gestion de ces impôts et taxes est confiée à la Direction Générale des Impôts (DGI) et l'Administration des Douanes et des impôts Indirects (ADII) en ce qui concerne la gestion de la TVA à l'importation.

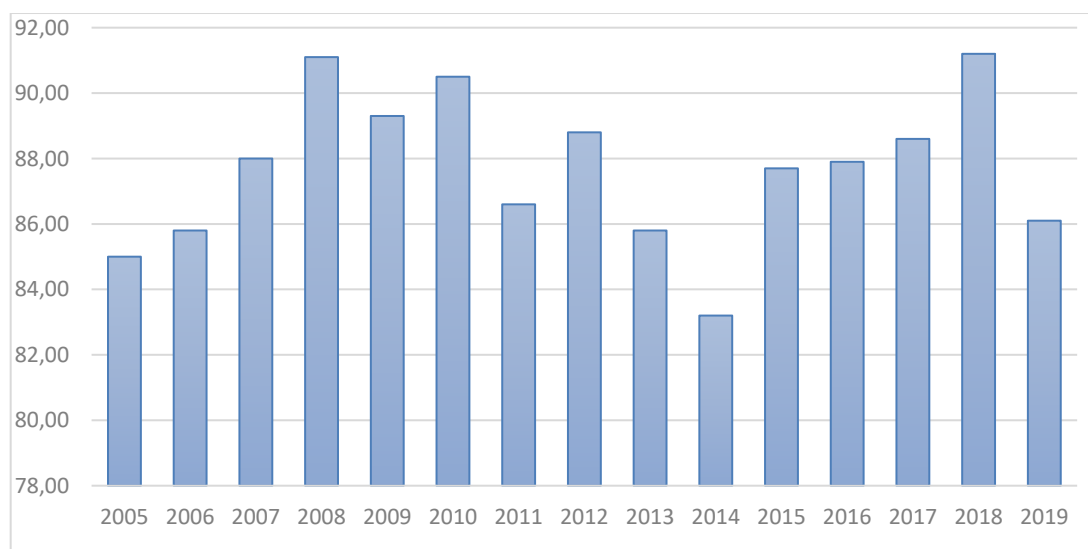
Quant aux taxes locales, elles sont gérées dans leur majorité au niveau des communes, sauf pour la TP (Taxe Professionnelle), la TH (Taxe d'Habitation) et la TSC (Taxe des Services Communaux) qui sont gérées aussi par la DGI, alors que leur recouvrement est confié à la Trésorière Générale du Royaume (TGR).

Les taxes locales sont nombreuses et trouvent leur soubassement juridique soit dans la loi 47-06 (modifiée et complétée à partir du premier janvier 2021 par la loi 7-20) ou dans la loi 30-89 et la loi 39-07.

#### 3-1. L'évolution des recettes fiscales

Les recettes fiscales constituent la source principale du budget de l'État. En effet, l'analyse des données sur la part des recettes fiscales dans le budget de l'État montre que ces dernières constituent la principale source avec une moyenne d'environ 90% durant la période allant de 2005 à 2019 (voir figure ci-après).

**Figure 1 :** La part des recettes fiscales dans les recettes ordinaires



**Source :** Élaboré par l'auteur à partir des données du HCP

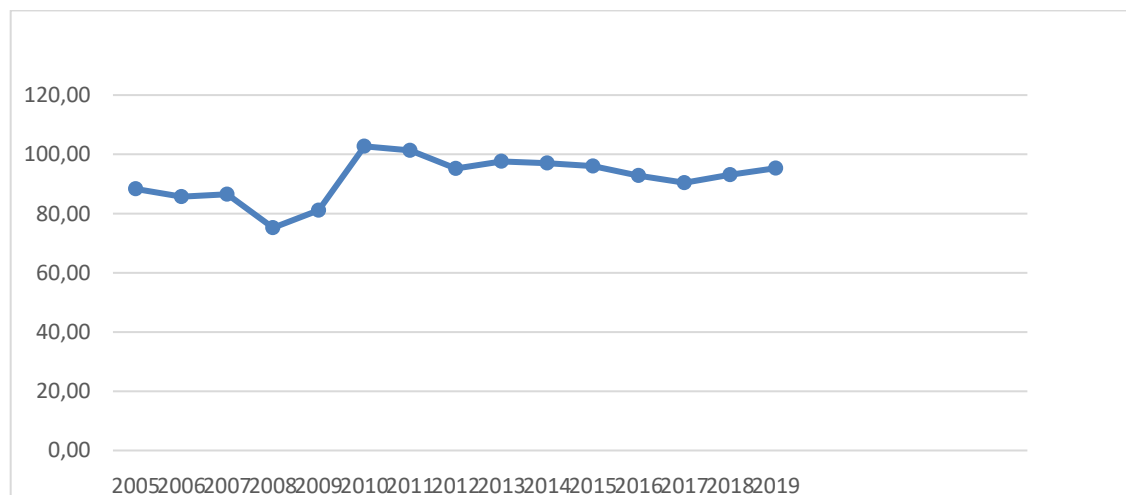
#### 3-2. La part des impôts indirects

L'analyse de la structure des principales recettes de l'État a permis de constater qu'à côté de la baisse de la part des droits de douane dans les recettes fiscales suite au processus de démantèlement douanier entamé par le Maroc depuis 2000, il existe une prépondérance des impôts indirects dans la composition des recettes fiscales marocaines, contrairement aux pays développés où c'est souvent l'impôt direct qui est le plus représentatif de la recette fiscale.

Comme dans la plupart des PVD, la supériorité des impôts indirects par rapport aux impôts directs trouve son explication par la place importante de l'économie informelle

dans la structure du PIB, de la fraude et de l'évasion fiscale, du faible taux de fiscalisation, les différentes exonérations dont bénéficient certains secteurs, et de l'insuffisance du contrôle. Ces handicaps freinent l'accroissement des ressources fiscales directes basées sur le revenu, et au contraire poussent l'État à s'attacher fortement à la fiscalité indirecte, et par conséquent affichent le problème de la non-maitrise de l'instrumentalisation de la fiscalité directe au service de la croissance économique.

**Figure2 :** la part des impôts directs par rapport aux impôts indirects



**Source :** *Élaboré par l'auteur à partir des données du MFRA*

### 3-3. Concentration de l'impôt

L'examen de la distribution de la charge fiscale laisse apparaître que le poids de la fiscalité n'est pas réparti entre les contribuables de manière équitable ce qui remis en cause les principes de l'équité et de la justice fiscale. Ce déséquilibre trouve son explication en partie, par les différentes exonérations que comporte le système, la fraude fiscale, l'existence du secteur informel qui échappe à l'imposition...

Dans ce cadre, une étude de la structure des différentes catégories d'impôt laisse apparaître que l'IR repose pour l'essentiel sur les revenus des salaires des fonctionnaires et dans les secteurs organisés, et pèse en conséquence essentiellement sur les classes moyennes salariées. Alors qu'en matière de l'IS, le fardeau reste supporté par une petite minorité d'entreprises. C'est un indicateur en même temps de concentration de l'économie (surtout au niveau de secteurs régulés et/ou rentiers) et de concentration de l'impôt. En effet, presque 80% de l'IS est payé par 2% des sociétés.

En matière de la TVA, il est constaté que nombreuses opérations restent hors champ d'application, en plus de l'impact négatif du secteur de l'informel réduisant ainsi les recettes fiscales et augmentant par conséquent la pression fiscale supportée par le secteur structuré, et plus particulièrement sur les entreprises les plus transparentes. D'un autre côté, il faut préciser que même les opérations qui sont assujetties bénéficient des exonérations ou sont taxables à des taux réduits ce qui touche à la neutralité de cet impôt et aggrave le problème du butoir.

Face à cette situation, il est de venu nécessaire de travailler en urgence sur l'élargissement de l'assiette fiscale qui est devenue actuellement une question d'équité et de justice fiscale qu'un problème de recettes. « Le rejet de l'impôt, ou simplement l'impression d'être trop prélevé sont moins dus à l'importance de l'impôt lui-même, qu'au sentiment que tout le monde ne s'acquitte pas de ses obligations de la même façon, et que la charge qui pèse sur chacun n'est pas équitablement répartie »



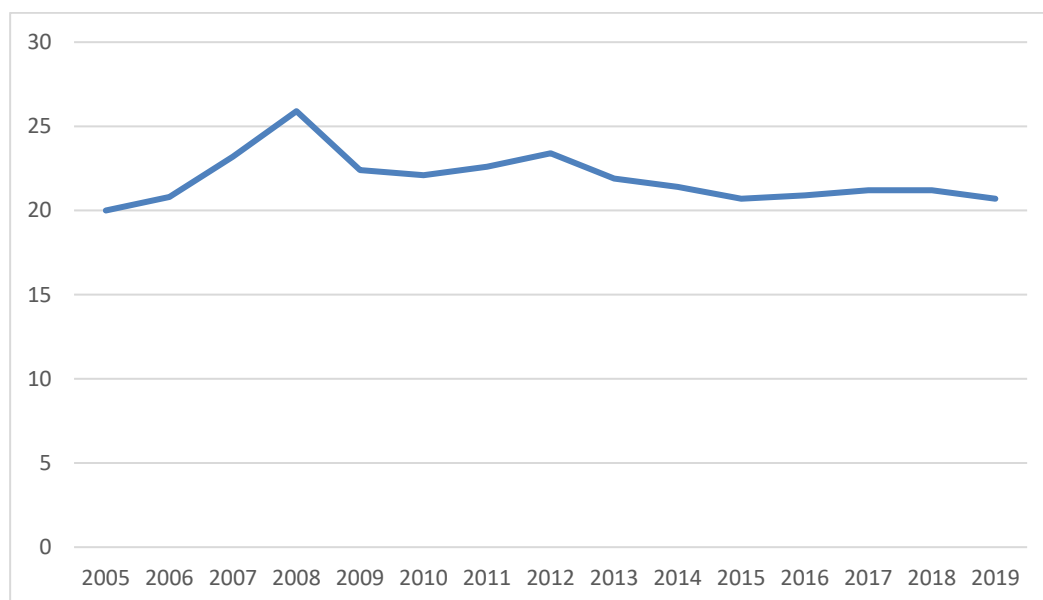
### 3-4. La pression fiscale :

La pression fiscale est le ratio des recettes fiscales en pourcentage du PIB. Elle constitue un indicateur essentiel qui mesure la proportion de fonds levés par l'impôt permettant de financer les biens et services publics. L'aptitude d'un pays à recourir à la fiscalité pour mobiliser ses ressources est un facteur important pour son essor économique.

Sur la période étudiée, la moyenne de la pression fiscale au Maroc est d'environ 22%. En outre, l'analyse de la répartition de la pression fiscale sur les différentes catégories de contribuable et selon le type d'impôt mérite une attention particulière étant donné la concentration de son poids sur un nombre souvent limité de contribuables et en raison de l'existence des avantages fiscaux préférentiels octroyés à des activités contribuant de façon importante à la formation du PIB.

Le « triangle fiscal » du Maroc fait ressortir que les impôts sont supportés à hauteur de 62 % des recettes fiscales totales par les consommateurs, 11 % de l'ensemble des recettes fiscales par les salariés et 15 % de l'ensemble des recettes fiscales par les entreprises (Najib Akesbi, 2016).

**Figure 3 : la pression fiscale**



**Source :** Elaboré à partir des données des rapports annuels de Bank Al Maghrib (2005 à 2019)

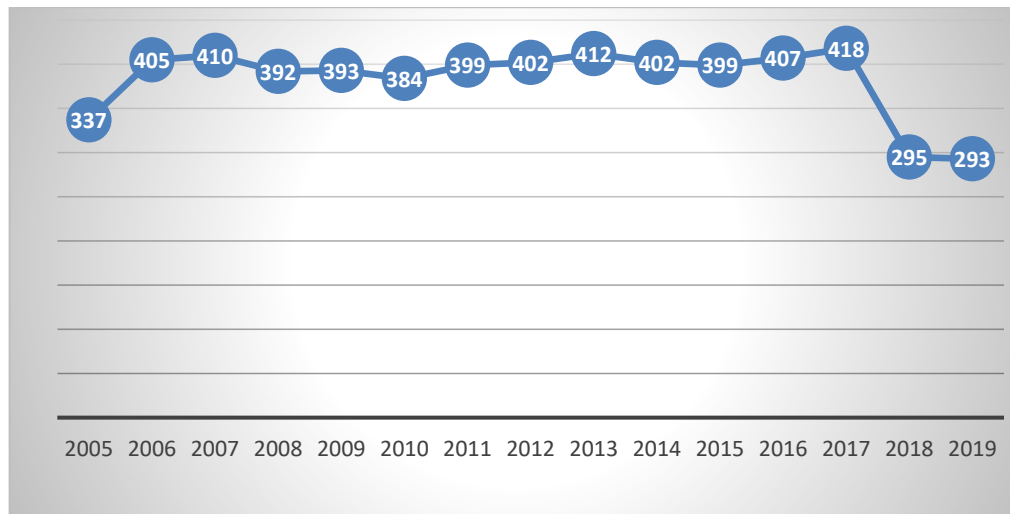
### 3-5. L'utilisation de la fiscalité dérogatoire comme outil d'intervention et d'incitation

Comme la plupart des systèmes fiscaux de par le monde, le système fiscal marocain est caractérisé par l'existence de plusieurs mesures dérogatoires utilisées par l'État comme instrument d'intervention dans la sphère économique. Cette fiscalité dérogatoire est utilisée soit à l'investissement d'une manière transverse, soit d'une façon spécifique, à l'investissement dans certains secteurs comme le secteur de l'export, le logement social...

Certaines de ces dérogations, qui peuvent être entières et coûteuses, ne sont pas toujours à efficacité économique avérée, et alimentent le sentiment grandissant d'iniquité fiscale et d'injustice, favorisant l'accroissement des inégalités et altérant en conséquence la cohésion sociale. Certaines peuvent induire des effets d'éviction en favorisant un secteur productif ayant une plus faible contribution à la valeur ajoutée économique et sociale que d'autres.

Selon le rapport du CESE (2019), Ces dérogations peuvent même avoir l'effet inverse de celui recherché, si on analysait leur impact dans le temps, à une échelle socio-économique plus large que celle du seul secteur concerné par la mesure.

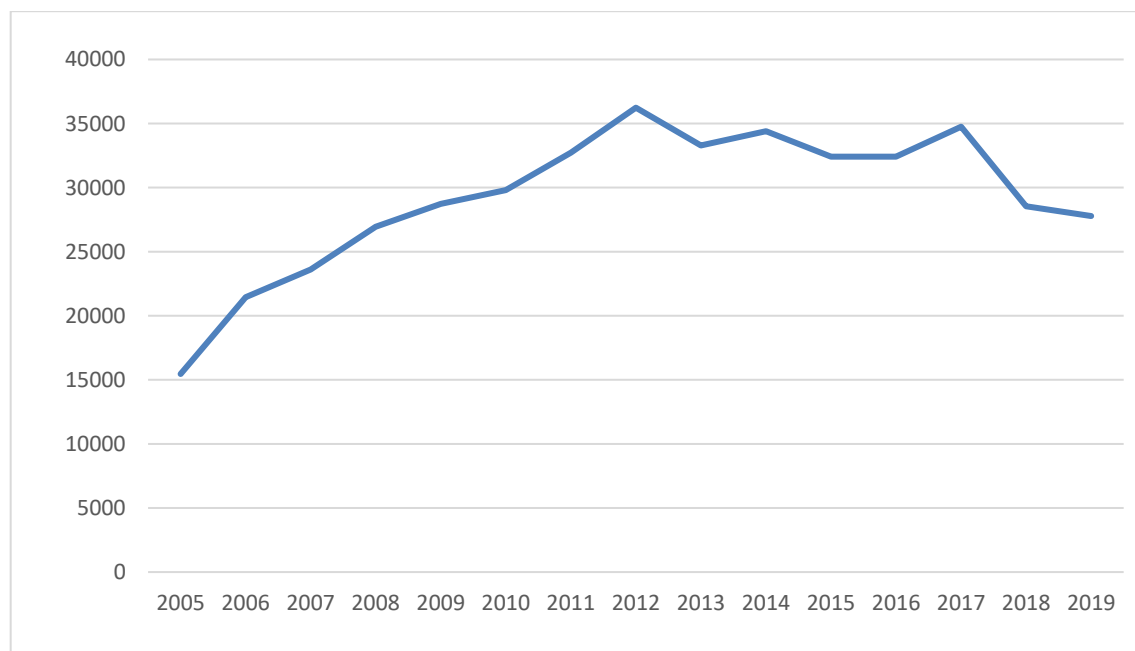
**Figure 4 :** Évolution du nombre des mesures dérogatoires recensées



**Source :** Élaboré par l'auteur à partir des données du MFRA

Nous constatons que le nombre de mesures fiscales dérogatoires n'a cessé d'augmenter depuis la publication du premier rapport en 2005 passant ainsi de 337 à 418 mesures en 2017. Concernant la baisse enregistrée en 2018 et 2019, il faut la relativiser étant donné qu'elle est due, comme il est déjà souligné ci-dessus, à l'adoption par le Maroc d'un nouveau système de référence qui a nécessité une relecture et donc un reclassement des dépenses fiscales recensées en 2017.

**Figure 5 :** Évolution du montant des dépenses fiscales



**Source :** Élaboré par l'auteur à partir des données du MFRA

Concernant le coût budgétaire relatif à l'octroi de ces mesures incitatives, on constate que le manque à gagner pour le budget de l'État n'a cessé d'augmenter avec un rythme régulier (voir figure N°7 ci-après), en passant de 15457 MM DH en 2005 à 34748 MM

DH en 2017. Ce qui a poussé plusieurs instances (cour des comptes, le CESE et d'autres) d'insister sur la nécessité de rationaliser la gestion des dépenses fiscales et d'évaluer leur efficacité par rapport à leur coût.

### **3-6. Un système fiscal instable :**

Afin de promouvoir certains secteurs d'activité ou d'encourager certains contribuables particuliers, chaque année des nouvelles dispositions fiscales sont introduites à travers la loi de finances. Seulement ce changement régulier au niveau des textes de loi impacte la stabilité du système fiscal marocain et diminue sa lisibilité. Cette situation peut être accentuée par la doctrine administrative en place, qui, via les circulaires de la Direction Générale des Impôts ou ses autres publications, fixe la manière dont la loi doit être interprétée.

## **4. Une lecture dans la loi-cadre 69-19 portant réforme fiscale**

Dans le but de déterminer les objectifs fondamentaux d'une réforme fiscale consolidée ainsi que les outils de sa mise en œuvre, conformément aux dispositions de la Constitution, la loi-cadre n° 69-19 portant réforme fiscale vient d'être publiée au BO N° 7010 – du 25 hijra 1442 (5-Août-2021). Cette loi peut être considérée comme une feuille de route entre les mains du gouvernement afin de mettre en œuvre ce grand chantier.

Après la grande réforme des années quatre-vingt, la réforme du système fiscal marocain est devenue récemment une obligation et une priorité afin de l'adapter au nouveau contexte économique et social national et international. En effet, d'une part avec la réflexion et le débat existant actuellement au Maroc sur le Nouveau Modèle de Développement, il est nécessaire d'aligner la politique fiscale du pays avec ce grand chantier stratégique. Et d'autre part, sur le plan international, on a assisté ces dernières années à un durcissement des règles de conformité fiscale.

Dans ce cadre, plusieurs recommandations émanant des Assises Nationales de la Fiscalité tenues en 2019 visant à faire face aux différents problèmes dont souffrent le système fiscal actuel (l'inefficience, l'iniquité) et d'instaurer un système fiscal efficace, juste, équitable et équilibré permettant de mobiliser les recettes nécessaires à la mise en œuvre les politiques publiques relatives aux domaines économiques, sociales et environnementales.

À souligner que cette réforme concerne aussi la fiscalité des collectivités territoriales qui constitue un composant du système fiscal marocain. Alors qui sont les objectifs fondamentaux de cette réforme ? Et comment peut-on les réaliser ?

La nouvelle loi a déterminé six objectifs fondamentaux qui concernent :

- L'encouragement de l'investissement productif de la valeur ajoutée et de l'emploi
- La diminution des inégalités en vue de réaliser une équité et une cohésion sociale ;
- Le développement territorial et le renforcement de l'équité spatiale ;
- La consécration de la bonne gouvernance et de l'efficacité de l'administration fiscale ;
- Le renforcement du climat de confiance entre l'administration et le citoyen ;
- L'ouverture et l'alignement sur les bonnes pratiques internationales dans le domaine fiscal.

À partir de ces objectifs fondamentaux se découlent plusieurs autres axes qui ont un lien étroit par exemple : la baisse de la pression fiscale, l'élargissement de l'assiette

fiscale, la consécration de la neutralité fiscale en matière de la TVA, la rationalisation des incitations fiscales en fonction de leur impact socio-économique, l'intégration du secteur informel dans le tissu économique structuré, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale.

Afin d'atteindre ces objectifs et les mettre en œuvre, le législateur a édicté, à travers cette nouvelle loi-cadre, une série de mesures et d'instruments. On peut citer à titre indicatif :

En premier lieu, L'instauration progressive d'un taux unique en matière de l'impôt sur les sociétés, surtout pour les sociétés industrielles (ce taux pourrait être fixé autour de 20%). Ensuite, procéder à une révision des taux d'imposition appliqués actuellement dans les zones d'accélération industrielle et de service<sup>3</sup> et les unifier en un seul taux.

Du côté du minimum d'impôt (cotisation minimale) prévu par l'article 144 du CGI, cette loi-cadre prévoit une baisse progressive du taux. À souligner qu'actuellement ce taux est fixé à 0,5% (ou 0.6% si au-delà de la période d'exonération qui de 36 mois ou 3ans le résultat déclaré par le contribuable est déficitaire)<sup>4</sup> pour les personnes morales et certaines personnes physiques. Et de 6% pour certaines professions libérales (topographes, architectes, avocats, vétérinaires...);

En matière de rationalisation et de l'optimisation de la gestion des dépenses fiscales, il est prévu l'instauration d'un régime d'incitations favorisant le développement des entreprises innovantes notamment : les Start-Up, les incubateurs, les Agrégateurs des autoentrepreneurs ;

## 5. Conclusion

Le système fiscal marocain est aujourd'hui considéré comme le fruit de plusieurs réformes instaurées au fil des années (depuis la grande réforme des années 80). Ces changements ont permis le développement d'un système synthétique, productif et ressemblent dans son architecture aux systèmes fiscaux des pays développés.

Cependant, malgré les avancées réalisées, le système fiscal marocain souffre aujourd'hui de plusieurs dysfonctionnements en matière d'équité, de justice et d'efficacité. Il a même perdu en clarté et en efficacité, à cause de l'introduction d'une succession de dispositions à travers les différentes lois des finances qui se succèdent et qui viennent répondre à des contraintes budgétaires et à des doléances, transverses et sectorielles. D'une manière globale, on peut conclure que les actions menées s'inscrivent encore dans la continuité du système fiscal existant, qui lui est jugé inéquitable et encore insuffisamment incitatif, pouvant même être défavorable à la création de valeur basée sur l'innovation et donc à la compétitivité, au lieu d'être un levier favorisant la production nationale.

C'est pourquoi, aujourd'hui, la réflexion doit porter sur la globalité de notre système de prélèvement et de réallocation des ressources. On ne peut en effet isoler le système fiscal du système de couverture sociale ou de celui de la compensation.

Afin d'atteindre cet objectif et faire réussir la réforme, nous proposons les recommandations suivantes à titre d'exemple :

- 1- Pour répondre à la question de l'équité fiscale, la réforme fiscale devait, tout d'abord, prendre en considération le principe de la capacité contributive des citoyens qui est, d'ailleurs, un droit constitutionnel (voir l'article 40 de la constitution). Ensuite, il est essentiel que la fiscalité dût offrir un traitement similaire aux contribuables avec un profil similaire ce qui nécessite une révision du barème et des tranches de l'IR.

<sup>3</sup> Ces zones bénéficient actuellement d'un régime fiscal préférentiel : exonération totale durant les 5 premiers exercices, ensuite application d'un taux de 8.75%

<sup>4</sup>Pour plus de détail sur le soubassement juridique de la cotisation minimale voir article 144 du CGI

- 2- Les ponctions fiscales devraient cibler les individus qui consomment davantage, plutôt que ceux dont le revenu sert à épargner et investir.
- 3- Intégrer divers transferts aux particuliers à un programme unique de prestations pour les personnes à faible revenu.
- 4- Assurer à la TVA le principe de la neutralité à travers l'élargissement de l'assiette et la révision des exonérations ainsi que l'application des taux de 20%, 10% et 0%.
- 5- En matière de la fiscalité locale, revoir le mode de calcul de la base imposable de la taxe professionnelle (TP) qui pénalise actuellement l'investissement et le remplacer par exemple par le CA ou le résultat fiscal.
- 6- Dans l'objectif de renforcer le climat de confiance entre l'administration fiscale et le contribuable et faire augmenter ainsi le degré du civisme fiscal chez les citoyens, il est nécessaire de procéder à une relecture des textes de loi (CGI), avec la participation des partenaires concernés, en vue de les simplifier et les rendre plus lisibles.

Dans ce contexte, la nouvelle loi-cadre portant réforme fiscale constitue un soubassement juridique en vue d'entamer une réforme profonde et globale de notre système fiscal, et d'adapter ce dernier au nouveau modèle de développement.

## Références

- (1) Arthur Cecil Pigou (2002), *The Economics of Welfare*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- (2) Bank Al Maghrib, « Rapports annuels » au titre des années 2005 à 2019.
- (3) Bensouda N. (2009). *La politique fiscale : quels ajustements face à la crise*, Colloque international sur les finances publiques au Maroc et en France, le 12 et 13 septembre 2009.
- (4) Bensouda.N., « Analyse de la décision fiscale au Maroc », édition la croisée des chemins, mars 2010.
- (5) BO N° 7010, loi cadre N°69-19 portant réforme fiscale, – du 25 hijra 1442 (5-Août-2021).
- (6) Bouvier.M., « Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt », LGDJ, 2010.
- (7) Carine Bouthevillian et al, « Les politique budgétaire dans la crise comprendre les enjeux actuels et les défis futurs ouvertures économiques », de boeck, Belgique, 2013.
- (8) CESE., « le système fiscal marocain : développement économique et cohésion sociale », 2012.
- (9) CESE., « Un système fiscal, pilier pour le nouveau modèle de développement », 2019.
- (10) DGI., *Code Général des Impôts*, (2008- 2012
- (11) DGI., *Rapports d'activité*, (2018 et 2019).
- (12) Garon, J.-D. & Paquet, A. (2017). *Les enjeux d'efficience et la fiscalité. L'actualité économique*, 93(3), 297–337.
- (13) M.SBIHI : *Le système fiscal au Maroc* », *Revue européenne et internationale de droit fiscal*, N°2018/3.
- (14) Ministère des finances, « Rapports sur les dépenses fiscales » au titre des années de 2005 à 2019.
- (15) Note de Cadre des Troisièmes Assises Nationales sur la Fiscalité, 2019.
- (16) RAISSOUNI.O: « Justice fiscale au Maroc » Ed El Maarif AlJadida, 2021.